Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/6155

21. 12. 89

Sachgebiet 100

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

A. Zielsetzung

Neue humangenetische Erkenntnisse einschließlich der Methoden der modernen Fortpflanzungsmedizin, die es zunehmend ermöglichen, gezielt in die Entstehung und Entwicklung menschlichen Lebens einzugreifen, erfordern gesetzgeberische Maßnahmen. Sie betreffen im Spannungsfeld der verfassungsrechtlichen Wertordnung Grundfragen menschlichen Seins, persönliche Lebensentscheidungen der Beteiligten und ihre Rechtsstellung, den Schutz des künstlich geschaffenen menschlichen Lebens, die Beachtung des Kindeswohls und die unter allen diesen Aspekten bestehenden Verantwortlichkeiten des Arztes und des Naturwissenschaftlers. Der Gegenstand und die Vielschichtigkeit des Regelungsbedarfs, dessen zahlreiche Einzelprobleme vielfach miteinander verflochten sind, erfordern eine bundesgesetzliche Ausgestaltung des neuen Rechtsgebiets nach Maßgabe einer einheitlichen Gesamtkonzeption. Außerhalb der zivilrechtlichen Folgeregelungen fehlt dem Bund indessen weithin die Gesetzgebungsbefugnis für den Bereich der Fortpflanzungsmedizin, soweit nicht strafrechtliche Verbote in Betracht kommen. Ebenso fehlt es an einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die hinsichtlich humangenetischer Verfahren in Betracht kommenden Regelungen des Gesundheitswesens und der ärztlichen und medizinisch-naturwissenschaftlichen Berufsausübung. Daher soll die verfassungsrechtliche Grundlage für eine umfassende bundeseinheitliche Gesetzgebung auf diesen Gebieten geschaffen werden.

B. Lösung

Durch die Einfügung einer neuen Nummer 19a in Artikel 74 GG soll die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes auf die Materien der künstlichen Befruchtung beim Menschen (Fortpflanzungsmedizin) sowie der Untersuchung und der künstlichen Veränderung der menschlichen Erbinformation (Genomanalyse,

gentechnische Eingriffe in Körper- und Keimbahnzellen) erstreckt werden.

C. Alternativen

Eine Beschränkung des Bundes auf die Kompetenzgrundlage des Artikels 74 Nr. 1 GG (Strafrecht), die nicht auf die Regelung eines Sach- und Lebensbereichs im ganzen gerichtet ist, würde die sachgerechte Verwirklichung einer einheitlichen gesetzgeberischen Gesamtkonzeption erheblich behindern. Damit wäre eine nicht wünschenswerte Aufspaltung des Rechtsstoffes zwischen Bund und Ländern verbunden, die die Wahrung der sachlichen Regelungszusammenhänge und der Rechtseinheit nicht sicherstellen könnte.

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (332) — 100 00 — Gr 45/89

Bonn, den 21. Dezember 1989

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 604. Sitzung am 22. September 1989 beschlossenen Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 Nr. 19a GG) mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 74 wird nach Nummer 19 folgende neue Nummer 19a eingefügt:

   „19a. die künstliche Befruchtung beim Menschen sowie die Untersuchung und die künstliche Veränderung der menschlichen Erbinformation;".

2. Die bisherige Nummer 19a wird Nummer 19b.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Mit der Einfügung der neuen Nummer 19a in Artikel 74 GG soll die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die in Artikel 74 Nr. 19 GG bezeichneten Ausschnitte des Gesundheitswesens auf den neuen Regelungsbedarf erstreckt werden, der sich aus den Entwicklungen auf dem Gebiet der Humangenetik einschließlich der künstlichen Befruchtung beim Menschen ergibt. Damit soll die gebotene Einheitlichkeit der Rechtsgestaltung in diesen Regelungsbereichen gesichert werden.

I.

Neue humangenetische Erkenntnisse einschließlich der modernen Methoden der Fortpflanzungsmedizin, die es zunehmend ermöglichen, gezielt in die Entstehung und Entwicklung menschlichen Lebens einzugreifen, erfordern gesetzgeberische Maßnahmen. Im Spannungsfeld der hier berührten Grundfragen menschlichen Seins, persönlicher Lebensplanung und verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen wird die staatliche Gesetzgebung zu bestimmen haben, welche Grenzen der Anwendung der neuen Methoden gesetzt sein sollen, wie den bestehenden Mißbrauchsmöglichkeiten zu begegnen ist und welche Regelungen im Interesse des Kindeswohls und zur Sicherung einer angemessenen familienrechtlichen Stellung künstlich erzeugter Kinder geboten sind.

Auf Grund der Entschließung des Bundesrates zur extrakorporalen Befruchtung vom 16. Mai 1986 (BR-Drucksache 210/86 — Beschluß) und des Beschlusses der 57. Konferenz der Justizminister und -senatoren vom 16./18. September 1986 hat die vom Bundesminister der Justiz eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Fortpflanzungsmedizin" ein Gesamtkonzept des gesetzgeberischen Entscheidungsbedarfs auf diesem Gebiet erarbeitet und dazu Regelungsempfehlungen vorgelegt. Ihr Bericht macht die Vielzahl und Vielschichtigkeit der mit den Methoden der künstlichen Befruchtung verbundenen Regelungsfragen und ihre zahlreichen Verästelungen und Zusammenhänge im einzelnen deutlich. Neben den Vorschlägen für zivilrechtliche Folgeregelungen enthält der Bericht im wesentlichen folgende Empfehlungen:

Maßnahmen der künstlichen Befruchtung sollen nur durch einen Arzt und nur bei medizinischer Indikation nach umfassender Beratung der künftigen Eltern unter besonderer Berücksichtigung des Wohls des Kindes durchgeführt werden. Sie sollen grundsätzlich nur im homologen System einschließlich einer außerehelichen Lebensgemeinschaft zulässig sein. Weitere Regelungsvorschläge gelten der Vermeidung überzähliger Embryonen sowie Verboten ihrer fremdnützigen Erzeugung, Verwendung oder Schädigung (z. B. Abspaltung von Zellen, Gentransfer). Eine künstliche Befruchtung nach dem Tode des Mannes sowie Maßnahmen zur Wahl des Geschlechts des Kindes (Spermienselektion) sollen unzulässig sein. Bei Verwendung der Samenspende eines Dritten, die bei der künstlichen Insemination einer verheirateten Frau unter notarieller Zustimmung des Ehemannes nicht untersagt sein soll, werden Beschränkungen und Verbote im Hinblick auf die Kriterien bei der Auswahl eines Samenspenders, die Auswahl mittels Samenbanken, die mehrfache Verwendung des Samens eines Spenders, die Anonymität des Spenders (ärztliche Aufzeichnungspflichten, behördliche Dokumentationsstelle) und die Kommerzialisierung von Samenspenden vorgeschlagen. Ferner schlägt die Arbeitsgruppe vor, die Eispende, die Embryospende, die ärztliche Mitwirkung an der künstlichen Befruchtung zur Herbeiführung einer Schwangerschaft bei einer „Ersatzmutter" sowie die Vermittlung von Ersatzmutterschaften und die Werbung hierfür zu verbieten. Die Durchführung der heterologen Insemination, der extrakorporalen Befruchtung und die Konservierung von Keimzellen soll auf hierfür zugelassene ärztliche Einrichtungen beschränkt sein; die Konservierung von Embryonen soll nur ausnahmsweise zugelassen sein, wenn der Gesundheitszustand der Frau den Transfer vorübergehend nicht erlaubt.

Zur Anwendung gentechnischer Verfahren beim Menschen enthält der Bericht der Enquete-Kommission „Chancen und Risiken der Gentechnologie" des Deutschen Bundestages (BT-Drucksache 10/6775) Untersuchungen und Empfehlungen, die es erforderlich machen, gesetzgeberische Maßnahmen zu prüfen. Soweit es sich um die Verfahren der Genomanalyse handelt, stehen zum Teil die besonderen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes aus Artikel 74 Nr. 1 GG (gerichtliches Verfahren), Artikel 74 Nr. 11 GG (privatrechtliches Versicherungswesen) und Artikel 74 Nr. 12 GG (Arbeitsrecht, Arbeitsschutz, Sozialversicherung) zur Verfügung. Für Regelungsfragen, die darüber hinaus die ärztliche Berufsausübung betreffen, fehlt es an einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Von großer Bedeutung wird insbesondere die Frage einer Beschränkung der Genomanalyse in den vorgeburtlichen Lebensstadien auf bestimmte schwere Erbkrankheiten und entsprechende Risikogruppen sein. Ferner stellt sich die Frage einer Begrenzung von Art und Umfang genetischer Analysen bei Neugeborenen, insbesondere auf früh ausbrechende und behandelbare Krankheiten. Von grundsätzlicher Bedeutung sind auch die Fragen der gesetzlichen Festlegung des Erfordernisses persönlicher Einwilligung des Betroffenen in die Durchführung einer Genomanalyse sowie der Verfügungsbefugnis über genetische Daten und ihren Schutz. Gesetzlicher Regelungen bedarf es ferner im Hinblick auf Möglichkeiten experimenteller oder therapeutischer Eingriffe in die menschliche Genstruktur. Soweit hier nicht strafrechtliche Verbote zu schaffen sind, fehlt es gleichfalls an einer Gesetzgebungskom-

petenz des Bundes. Gleiches gilt für die etwa zur Überwachung von Maßnahmen des Gentransfers in somatische Zellen in Betracht kommenden Regelungen.

II.

Angesichts der Bedeutung und Tragweite dieser gesetzgeberischen Entscheidungen besteht ein zwingendes Bedürfnis, die Rechtseinheit in diesen Regelungsbereichen zu sichern.

Die gesetzlichen Maßnahmen zur Fortpflanzungsmedizin sind sowohl für die Allgemeinheit als auch für die persönliche Lebensgestaltung der Beteiligten von grundlegender Bedeutung. Gleiches gilt im Hinblick auf die Pflichten und Einschränkungen, die für die Ausübung des Arztberufes und für Tätigkeiten der medizinischen und naturwissenschaftlichen Forschung in Betracht kommen. Sie können nicht von Land zu Land unterschiedlichen staatlichen Regelungen und Begrenzungen unterworfen werden. Divergierende gesetzgeberische Entscheidungen auf diesem Sachgebiet dürften kaum auf Verständnis stoßen; ihre Wirksamkeit und ihre Überzeugungskraft wären von vornherein in Frage gestellt.

Einer einheitlichen Gesamtgestaltung bedarf es auch wegen der sachlichen Zusammenhänge, die zwischen den in Betracht kommenden Einzelregelungen bestehen. So hängt u. a. die Wirksamkeit strafrechtlicher Verbote, die dem Embryonenschutz dienen, auch davon ab, welchen Begrenzungen die Anwendung der In-vitro-Fertilisation unterliegt und ob sie auf besonders zugelassene Einrichtungen beschränkt ist, die unter verantwortlicher Leitung und staatlicher Aufsicht stehen. Die Frage der Verwendung der Samenspende eines Dritten wird im Hinblick auf das Wohl des Kindes auch unter dem Gesichtspunkt beurteilt, ob eine umfassende Beratung der Partner sichergestellt ist, und ob der Gefahr des Mißbrauchs durch bestimmte weitere Einschränkungen begegnet wird. Die Folgeprobleme für die Rechtsstellung des heterolog erzeugten Kindes strahlen in verschiedene Rechtsgebiete aus. Will der Gesetzgeber im Interesse eines dauerhaften familienrechtlichen Status des Kindes die Anfechtung der Ehelichkeit bei notariell beurkundeter Zustimmung des Ehemannes ausschließen, so stellt sich die Frage, ob es dem Arzt untersagt sein soll, eine heterologe Befruchtung vorzunehmen, ohne daß ihm eine notariell beurkundete Zustimmungserklärung vorliegt. Mit der Entscheidung, daß dem Kind die Möglichkeit eröffnet werden soll, seine genetische Abstammung zu erfahren, wird eine Regelung sowohl der daraus folgenden ärztlichen Pflichten als auch der damit verbundenen staatlichen Dokumentationsaufgaben erforderlich. Diese und andere Fragen erfordern eine einheitliche gesetzliche Gesamtkonzeption, die die Zusammenhänge zwischen ihren sich ergänzenden Teilregelungen wahrt.

III.

Eine Bundesgesetzgebung nach Maßgabe einer einheitlichen Gesamtkonzeption steht vor der Schwierigkeit, daß der Bund für die einschlägigen Sachgebiete (ärztliche Berufsausübung und sonstige hier in Betracht kommende Maßnahmen des Gesundheitswesens, medizinische und naturwissenschaftliche Forschung) keine Gesetzgebungsbefugnis besitzt. Der Bund kann, abgesehen von den zivilrechtlichen Folgeregelungen, im wesentlichen nur tätig werden, soweit Strafvorschriften oder, bei Regelungen zur Anwendung gentechnischer Verfahren, die genannten sachgebietsbezogenen Einzelkompetenzen in Betracht kommen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Strafrecht (Artikel 74 Nr. 1 GG) unterliegt den Begrenzungen, die aus der besonderen Aufgabe einer Strafvorschrift folgt. Die Androhung von Kriminalstrafe stellt das schärfste Sanktionsmittel, die „ultima ratio", im Instrumentarium des Gesetzgebers dar (vgl. BVerfGE 39, 47). Hiervon ist unter Beachtung des rechtsstaatlichen Prinzips der Verhältnismäßigkeit nur Gebrauch zu machen, wenn Regelungen anderer Art zum Schutz bestimmter zentraler Rechtsgüter nicht ausreichen. Die Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht ist daher weder dazu bestimmt noch geeignet, einen Lebens- und Tätigkeitsbereich im ganzen umfassend zu regeln und damit gleichsam an die Stelle fehlender Sachgebietskompetenzen zu treten. Sie erfaßt mehr punktuell einzelne Verhaltensweisen, die im Hinblick auf den Wert des verletzten oder gefährdeten Rechtsgutes und den Unrechtgehalt der Verletzungshandlung die besondere strafrechtliche Sanktion nach Beurteilung des Gesetzgebers rechtfertigen.

Hiernach würde es Schwierigkeiten begegnen, den Gesamtzusammenhang des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs strafrechtlich zu erfassen. Mit der Festlegung einer Sachkonzeption ist noch nicht darüber entschieden, inwieweit es im einzelnen strafrechtlicher Verbote bedarf. Auf dieser weiteren Prüfungsebene fließen erneut rechtspolitische Bewertungen und kriminalpolitische Einschätzungen in das Gesetzgebungsverfahren ein. Das Bedürfnis nach einheitlicher bundesgesetzlicher Regelung wäre kein der besonderen Aufgabe des Kriminalstrafrechts entsprechender Beurteilungsmaßstab. So kann es zu einer nicht sachgerechten Aufspaltung des Rechtsstoffes kommen.

Eine einheitliche Rechtsgestaltung in den dann den Ländern verbleibenden wichtigen Regelungsfragen wäre nicht gesichert. Bemühungen der Länder, zu einheitlichen Lösungen zu gelangen und ihre Gesetzgebung an Musterentwürfen zu orientieren, war auf anderen Rechtsgebieten in der Vergangenheit nur wenig Erfolg beschieden. Die Entwicklung von Land zu Land divergierender Lösungen wird hier dadurch begünstigt, daß die neuen Regelungsfragen der Humangenetik unterschiedlichen rechtspolitischen Beurteilungen und Bewertungen im einzelnen weiten Raum geben. Schon die bisherigen rechtspolitischen Diskussionen bieten in einer Reihe von Fragen kein einheitliches Meinungsbild. Die Wahrung der Regelungszusammenhänge, die sich aus bestimmten Ausgangsentscheidungen ergeben, wäre durch die Gesetzgebung der Länder nicht zu gewährleisten.

IV.

Die Entwicklungen in der Humangenetik fordern neuartige gesetzliche Maßnahmen. Bei Regelungen solcher Tragweite und Bedeutung für die Allgemeinheit, für persönliche Lebensentscheidungen und für die Verantwortlichkeiten des Arztes und des Naturwissenschaftlers wahrt auch ein föderativ geordnetes Staatswesen die Rechtseinheit. Legitime Gründe für eine jeweils eigenständige landesrechtliche Gestaltung sind hier nicht erkennbar. Die bundesstaatliche Ordnung bewährt sich auch darin, Kompetenzlücken zu schließen, die bei der Schaffung des Grundgesetzes noch nicht erkennbar waren, und damit die Verfassung neuen Entwicklungen anzupassen.

Die Länder haben sich schon in der Vergangenheit der Notwendigkeit der Übertragung einer Regelungskompetenz auf den Bund nicht entzogen, wenn neue staatliche Aufgaben von bedeutendem Gewicht auftraten, die eine einheitliche Lösung verlangten. So wurde dem Bund in einer entsprechenden Kompetenzlage die Gesetzgebungsbefugnis für das Sachgebiet „Tierschutz" (Artikel 74 Nr. 20 GG) übertragen (Neunundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. März 1971, BGBl. I S. 207), nachdem in den vorangegangenen Legislaturperioden Entwürfe für eine neue umfassende Tierschutzgesetzgebung an der unzureichenden Bundeskompetenz gescheitert waren (BT-Drucksache IV/85 und V/934). Mit dem Dreißigsten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. April 1972 (BGBl. I S. 593) wurde den unabweisbaren Entwicklungen der Gesetzgebung zum Schutz der Umwelt mit einer entsprechenden Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes Rechnung getragen (Artikel 74 Nr. 24 GG: Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung). Der Rechtseinheit der Gesetzgebung zur Steuerung der neuen humangenetischen Entwicklungen wird gerade auch im Hinblick auf die hier berührten verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen keine geringere Bedeutung beizumessen sein.

V.

Die Ausschnitte aus dem Bereich des Gesundheitswesens, für die dem Bund bisher die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zugewiesen ist, sind in Artikel 74 Nr. 19 GG zusammengefaßt. In diesen Zusammenhang ist auch die neue Gesetzgebungsmaterie einzustellen. Entsprechend ihrer eigenständigen Bedeutung ist hierfür eine neue Nummer 19a vorgesehen; eine Einfügung in Artikel 74 Nr. 19 GG wäre auch wegen der damit verbundenen textlichen Ausweitung dieser Kompetenznorm, deren Übersichtlichkeit beeinträchtigt würde, nicht empfehlenswert.

Das Sachgebiet der neuen Nummer 19a umfaßt alle Verfahren und Ebenen der genetischen Analyse, die die Funktion und Struktur der menschlichen Gene untersuchen, sowie die in Betracht kommenden Anwendungsbereiche wie insbesondere die pränidative und pränatale Diagnostik, die genetische Beratung, genetische Suchtests oder Reihenuntersuchungen bei Neugeborenen (Screening), die Öko- und Pharmakogenetik sowie, die Gesetzgebungsbefugnisse aus Artikel 74 Nr. 1, 11 und 12 GG ergänzend, Genomanalysen an Arbeitnehmern, für Versicherungen und im Strafverfahren. Künstliche Veränderungen der menschlichen Erbinformation im Sinne der neuen Nummer 19a betreffen Eingriffe aller Art in die genetische Struktur menschlicher Körper- und Keimbahnzellen.

Die Gesetzgebungsbefugnis auf dem Gebiet der Fortpflanzungsmedizin soll sich auf alle Methoden erstrecken, durch die künstlich eine Samenzelle in eine menschliche Eizelle verbracht oder bewirkt wird, daß eine Samenzelle in eine menschliche Eizelle eindringen kann, sowie auf die Maßnahmen zur Einbringung einer befruchteten Eizelle in die Gebärmutter (Embryo-Transfer). Zu den angewendeten Methoden gehören die künstliche Insemination, die In-vitro-Fertilisation und der intratubare Gametentransfer. Die Bundesgesetzgebung kann sich vor allem auf die Anwendung der Verfahren, ihren Zweck und ihre Grenzen, die Art und den Umfang ihrer Durchführung, die Pflichten des Arztes sowie auf den Umgang mit Keimzellen und Embryonen und ihre Verwendung beziehen. Im einzelnen wird zu den unter dieses Sachgebiet fallenden Regelungen insbesondere auf das von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Fortpflanzungsmedizin" vorgelegte Gesamtkonzept der Empfehlungen zu den durch die Fortpflanzungsmedizin aufgeworfenen Fragen hingewiesen.

VI.

Gemäß Artikel 2 sollte das Gesetz zum frühestmöglichen Zeitpunkt in Kraft treten, um die Grundlage dafür bereitzustellen, daß in die anstehende Gesetzgebung des Bundes zur Humangenetik der Gesamtkomplex des gesetzgeberischen Entscheidungsbedarfs umfassend einbezogen werden kann.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Der Entwurf des Bundesrates eröffnet eine Möglichkeit, über die bestehenden und beabsichtigten, sich teilweise im Gesetzgebungsverfahren befindlichen bundesgesetzlichen Regelungen hinaus eine die Rechtseinheit sichernde gesetzgeberische Gesamtgestaltung der komplexen und vielschichtigen Regelungsfragen der Fortpflanzungsmedizin und der Humangenetik herbeizuführen. Eine Kompetenzübertragung würde es erleichtern, gegenwärtige und künftige Regelungsfragen auf diesen durch rasch fortschreitende wissenschaftliche Entwicklung geprägten Sachgebieten einer einheitlichen und umfassenden sowie mit der Rechtssituation im Ausland abgestimmten Lösung zuzuführen. Ohne eine solche Verfassungsänderung müßte die Rechtseinheit in den von der bisherigen Zuständigkeit des Bundes nicht erfaßten Regelungsbereichen durch übereinstimmendes Landesrecht gewährleistet werden.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333